

В І Д Г У К

офіційного опонента доктора юридичних наук, старшого наукового співробітника І. Ф. Коржа на дисертацію Рой Олега Володимировича «Правові акти суб'єктів владних повноважень як предмет публічно-правового спору», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми дослідження. За час своєї незалежності Україна пододала значний шлях у напрямі визнання її як суверенної держави та регіонального лідера в регіоні Східної Європи. За цей час було апробовано низку політичних і правових інструментів, які були спрямовані на напрацювання та розвитку національної правової системи.

Провідну роль у здійсненні інтеграції України до європейської спільноти, передбаченої Угодою про асоціацію між Україною і ЄС, відіграє гармонізація законодавства. А це зумовлює обов'язок України привести систему вітчизняного законодавства у відповідність до європейських стандартів. Ці стандарти спонукають до єдності судової системи та суддівського корпусу, адже саме судова система повинна забезпечувати правову єдність і гарантувати ефективний, швидкий та якісний розгляд справ з метою вирішення правових конфліктів.

До виконання стратегічних завдань цієї реформи сьогодні залучено широке коло представників влади, громадянського суспільства, зокрема створено Раду з питань судової реформи, яка за досить короткий проміжок часу підготувала пропозиції, втілені у прийнятому 12 лютого 2015 р. Законі «Про забезпечення права на справедливий суд», положенням якого внесені зміни до чинних законів України, якими визначено, насамперед, роль Верховного Суду. Крім того, там же подано нову редакцію Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Тим самим Верховний Суд України отримав можливість вдаватися до ревізії не лише рішень суду касаційної інстанції, а й до перевірки рішень судів першої та апеляційної інстанцій, ставити остаточну крапку при розгляді справ.

Однак передбачені згаданим Законом повноваження Верховного Суду України спрямовані лише на виправлення тих судових помилок, які судова система вже допустила. Тому є необхідність у спрямуванні судової практики в правильне русло й передбаченні превентивних заходів, щоб запобігати випадкам неоднакового застосування однієї й тієї самої норми права. Це важливе питання важливе для наукових досліджень та втілення у життя наукових напрацювань.

Завданням найближчого часу має стати напрацювання законопроекту щодо спрощення процедури для судового розгляду, розвантажити суди шляхом уведення в правову систему механізмів досудового, позасудового врегулювання спорів у тих справах, які за своєю суттю не містять спору як такого. Слід вирішити питання про запровадження процедури досудового примирення (медіації), яка більш чи менш ефективно, але функціонує в багатьох країнах світу; увести процедуру запобігання можливим зловживанням учасниками судового процесу своїми процесуальними правами. На жаль відповідний законопроект (№ 3665 від 17.12.2015 р.) парламентом України 28 лютого ц. р. не був підтриманий.

Великим плюсом у судовій реформі, на наше переконання, є уніфікація процедур у всіх трьох видах проваджень – господарському, адміністративному і цивільному, що було здійснено через прийняття 3 жовтня 2017 року Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів». Раніше сторони часто плуталися, бо в різних судах процедури були прописані по-різному. На відміну від цивільного та господарського процесу, де є змагальність сторін і суд виконує роль арбітра, в адміністративному процесі тягар доказування лежить на суб'єкті владних повноважень. У новій редакції кодексу завданням адміністративного судочинства залишається захист громадян та юридичних осіб від протиправних рішень, дій чи бездіяльності з боку органів державної влади. Тепер на суб'єктів владних повноважень

покладено ще більший тягар доказування, а не людина повинна доводити, що державні служби порушили її права. До юрисдикції адміністративних судів тепер належать ті спори, де між позивачем та відповідним державним органом склались виключно публічно-правові відносини (дотримання суб'єктом владних повноважень, встановлених законом процедур і правил в тому чи іншому питанні). В Кодексі адміністративного судочинства залишився принцип – владні органи повинні доводити правоту своїх дій. Тепер їм заборонено надавати ті докази, які владний орган не досліджував і не брав до уваги, коли вчиняв конкретну дію, або приймав рішення.

Однак, зазначені здобутки не означають, що у процесі судової реформи досягнуто абсолютних успіхів. Життя не стоїть на місці, воно ставить перед суспільством все нові і нові питання, вирішення яких мають як практики, так і науковці. А внесені зміни до процесуального законодавства не змогли виправити старі недоліки КАС України, зокрема у сфері оскарження правових актів, деякі з них мають дискусійний характер, а тому потребують подальших наукових досліджень.

Основними завданнями дисертаційного дослідження були визначені: охарактеризувати генезу категорії публічно-правового спору; визначити поняття, предмет та зміст публічно-правового спору; встановити особливості суб'єкта владних повноважень як сторони публічно-правового спору та їх види; з'ясувати юридичну природу, поняття і види нормативно-правових актів суб'єктів владних повноважень як предмету публічно-правового спору; охарактеризувати дефініцію «індивідуальний акт» суб'єктів владних повноважень, що становлять предмет публічно-правового спору, запропонувати класифікацію таких актів; визначити проблеми підсудності, охарактеризувати процедуру та особливості оскарження правових актів в судах адміністративної юрисдикції; проаналізувати зарубіжний досвід правового регулювання процедури оскарження правових актів та сформулювати пропозиції для України; сформулювати рекомендації, спрямовані на удосконалення правового

регулювання процедури оскарження правових актів суб'єктів владних повноважень у порядку адміністративного судочинства.

Обґрунтованість і достовірність наукових положень дослідження забезпечується, насамперед, намаганням дисертанта працювати на різних рівнях наукового дослідження – від теоретико-методологічного до науково-прикладного з виходом на конкретні науково-практичні висновки та рекомендації. Це значною мірою обумовлено і характером дослідницької бази – здобувач використав наукові праці фахівців в галузях загальної теорії держави і права, науки конституційного, адміністративного права, інших галузевих правових наук, в тому числі праці окремих зарубіжних вчених, а також необхідні нормативні акти, включаючи зарубіжні.

Належний ступінь наукової обґрунтованості і достовірності результатів дослідження забезпечено використанням ряду загальнонаукових та спеціальних методів пізнання – логічного, системного, формально-юридичного, порівняльно-правового тощо. Це дозволило дисертанту сформулювати ряд обґрунтованих наукових положень, висновків та рекомендацій, спрямованих на визначення сутності та особливостей адміністративного судочинства у справах з приводу оскарження правових актів суб'єктів владних повноважень з урахуванням нової редакції Кодексу адміністративного судочинства України,

Структура роботи спрямована на цілісність дослідження, теоретичне і практичне обґрунтування необхідності оновлення та змін адміністративного судочинства, приведення його у відповідність до реальних умов необхідності забезпечення прав і свобод людини і громадянина в Україні.

Наукова новизна результатів дослідження полягає у тому, що робота є одним із перших комплексних монографічних досліджень, в якій з використанням сучасних методів пізнання та з урахуванням новітніх досягнень науки адміністративного права, визначається сутність та особливості адміністративного судочинства у справах з приводу оскарження правових актів суб'єктів владних повноважень з урахуванням нової редакції КАС України, що

дозволило обґрунтувати низку нових положень і висновків, надати практичні рекомендації та пропозиції.

У межах здійсненого дослідження одержані наукові результати, які мають наукову новизну або містять суттєві ознаки новизни.

Дисертантом обґрунтовано доцільність запровадження в КАС України терміну «адміністративний акт» та запропоновано його визначення як правового акту суб'єкта владних повноважень, спрямованого на реалізацію положень нормативно-правового акту, що містить індивідуальне (персоніфіковане) владне волевиявлення, застосовується одноразово й після виконання вичерпує свою дію.

Автором доведено необхідність викладення п. 3 ч. 5 ст. 160 КАС України у наступній редакції: «В позовній заяві зазначаються ціна позову, обґрунтований розрахунок ціни позову. Якщо у позовній заяві містяться вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної оскаржуваним рішенням, діями, бездіяльністю суб'єкта владних повноважень позивач зобов'язаний довести факт заподіяння матеріальної чи моральної шкоди, за яких обставин чи якими рішеннями, діями (бездіяльністю) вони заподіяні, в якій грошовій сумі чи в якій матеріальній формі позивач оцінює заподіяну йому шкоду та з чого він при цьому виходить, а також інші обставини, що мають значення для вирішення спору».

Заслужовують на увагу дослідження дисертанта та визначення публічно-правового спору як спору, що виникає між суб'єктами, що мають адміністративно-процесуальну правоздатність, одним із яких обов'язково є суб'єкт владних повноважень, та предметом якого є судові оскарження рішень, дій чи бездіяльності останнього при здійсненні ним публічно-владних управлінських функцій.

Новаційним в роботі є здійснений аналіз чинної редакції КАС України в частині правового регулювання категорій «предметна юрисдикція», «інстанційна юрисдикція» і «територіальна юрисдикція (підсудність)» та визначено, що у випадку необхідності розмежування компетенції судів однієї юрисдикції необхідно застосовувати процесуальне поняття «підсудності».

Позитивним в роботі є розгляд поняття суб'єкта владних повноважень як органу державної влади, органу місцевого самоврядування, їх посадової чи службової особи, іншого суб'єкта при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій, у тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг, що діє на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією, законами України та міжнародними договорами, ратифікованими Україною, для практичного виконання завдань і функцій держави.

Позитивне враження справляє наведене дисертантом обґрунтування необхідності прийняття законів України «Про адміністративну процедуру» та «Про нормативно-правові акти».

Дисертант у цілому успішно впорався з поставленими завданнями, а сформульовані у роботі висновки містять положення, яким властиві елементи наукової новизни. Вони є достовірними і науково обґрунтованими.

Разом з тим в роботі мають місце спірні та дискусійні положення, на які слід звернути увагу.

1. Так, розділ 3 «Напрями удосконалення законодавства України в частині оскарження правових актів суб'єктів владних повноважень» містить два підрозділи: 3.1 «Зарубіжний досвід правового регулювання процедури оскарження правових актів суб'єктів владних повноважень» та 3.2 «Правові засади удосконалення судової процедури оскарження правових актів суб'єктів владних повноважень» (с. 145-180). На нашу думку, назва розділу є неповною, оскільки автором, при розкритті змісту даного розділу і його підрозділів, звернення до напрямів удосконалення законодавства (адміністративного) України в частині оскарження правових актів суб'єктів владних повноважень провадиться лише частково (розкриваються лише міжнародно-правові принципи, впровадження яких у національне законодавство, на думку автора, є доцільним), роблячи акцент на шляхах вдосконалення зазначеного. Так, дослідником, окрім позиції про доцільність внесення відповідних змін до законодавства, підтримується

позиція Л. В. Крупної, що можливими шляхами удосконалення адміністративного судочинства також є:

- приведення у відповідність національного законодавства у сфері адміністративного судочинства із нормами та стандартами ЄС, проведення навчальних тренінгів з метою покращання професійних якостей суддівського корпусу в Україні;

- законодавче закріплення участі органів суддівського самоврядування у підготовці та узгодженні державного бюджету в частині фінансування судів і контролю за розподілом цих коштів.

Не маючи заперечень проти того, що зазначені в дослідженні шляхи удосконалення адміністративного судочинства можуть мати місце в законотворчій діяльності, в той же час доцільно було б зазначити і такі шляхи, як імплементація в національне законодавство відповідних європейських і міжнародних норм права, напрацювання нових законопроектів, окрім внесення змін до нього, усунення прогалин і колізій в законодавстві тощо.

Однак, оскільки назва розділу полягає у дослідженні саме напрямів удосконалення адміністративного судочинства, то окрім шляхів удосконалення адміністративного судочинства, що мало бути відображено і у назві розділу, автору доцільно було ширше розкрити саме напрями удосконалення адміністративного судочинства, а не обмежуватися лише застосуванням міжнародно-правових принципів. Такими напрямами можуть бути: напрацювання відповідних наукових концепцій, перспективних наукових програм, приведення у відповідність до міжнародних стандартів окремих інститутів адміністративного права чи судово-процесуального права тощо.

2. Потребує додаткового авторського корегування пояснення про те, що закріплення в статті 55 Конституції України положення про гарантування кожному права на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, і тим самим основним законом було знято обмеження щодо можливості захистити себе від *свавілля держави* (с.24).

Необхідно зазначити, що є декілька визначень терміну «держава». Найбільш поширені є наступні: це і організація політичної влади; це і як апарат влади; це і політична організація всього суспільства. Держава стає не просто владою, що спирається на примус, а цілісною організацією суспільства, яка виражає і охороняє індивідуальні, групові і суспільні інтереси, забезпечує організованість у країні на підґрунті економічних і духовних чинників, реалізує головне, що надає людям цивілізація, – народовладдя, економічну свободу, свободу автономної особи.

Визначити загальне поняття держави, яке б відбивало всі без винятку ознаки і властивості, характерні для кожного з її періодів у минулому, дійсному і майбутньому, неможливо. Водночас будь-яка держава має набір таких універсальних ознак, що виявляються на всіх етапах її розвитку. Такими ознаками є територія, населення, влада.

Таким чином, держава – це суверенна політико-територіальна організація суспільства, що володіє владою, яка здійснюється державним апаратом на основі юридичних норм, що забезпечують захист і узгодження суспільних, групових, індивідуальних інтересів зі спиранням, у разі потреби, на легальний примус. У відносинах держава може бути лише в якості суб'єкта міжнародного права. В середині держави у правовідносинах може приймати участь органи державної влади в особі її посадових і службових осіб. Тому, на нашу думку, невірним є твердження про «свавілля держави» щодо її громадян.

Логічним і правильним має бути посилання на свавілля представників органів державної влади, яким суспільством делеговані зазначені повноваження, тим паче, що дослідник в подальшому саме таким робить висновок на інших сторінках дослідження (с.71).

3. Не коректним є твердження дослідника про те, що правовий спір завжди є результатом наявності юридичних колізій у правовій системі держави (с. 34). Під юридичною колізією – (лат. *collisio* – зіткнення) розуміється розбіжність або суперечність між нормативно-правовими актами, що регулюють одні й ті ж або суміжні правовідносини, а також між компетенцією

органів влади. Ю. А. Тихомиров під юридичною колізією розуміє протиріччя між існуючим правовим порядком і намірами і діями щодо його зміни. Можна сказати, що юридична колізія – це спірне правовідношення, що має суб'єктивну природу і виникає головним чином внаслідок помилок законодавця, передусім порушень правил формальної логіки.

У свою чергу, правовий спір – це юридичний конфлікт між учасниками правовідносин, у якому кожен з учасників правовідносин захищає свої суб'єктивні права. Правові спори виникають внаслідок порушення суб'єктивних прав у результаті протиправних дій, а також у разі невизнання або оспорювання суб'єктивних прав. Попередження та вирішення правових спорів здійснюється шляхом використання передбачених законом можливостей (інструментів) захисту суб'єктивних прав. Тому погоджуючись в цілому, що правовий спір є результатом виникнення протиріччя, у зв'язку з чим має місце порушення прав, свобод та інтересів фізичних чи юридичних осіб, одночасно не можна погодитися, що зазначене – є завжди результатом наявності юридичних колізій у правовій системі держави, оскільки у своїй більшості це – результат протиправних дій представників публічної влади.

4. На стор. 99 роботи дослідник зазначає, що «змішані правові акти, у разі наявності в них хоча б однієї норми права, на наш погляд, слід вважати нормативними актами, принаймні з точки зору процедури його прийняття». З цим не можна погодитися, оскільки відповідно до наукового підходу щодо визначення видів правових актів, на відміну від законодавчого підходу, передбачає саме таку градацію за наявності у змісті акту як норм права, так і рішень щодо конкретних управлінських справ, а також ненормативні приписи. Такою наприклад, є посадова інструкція у секретаріаті Комітету Верховної Ради України.

Зазначені зауваження, спонукаючи до подальших дискусій з розглянутих проблем, не применшують загального позитивного враження від рецензованої роботи.

чинного адміністративного законодавства та адміністративного судочинства. Результати дослідження можуть бути використані у подальшому науковому опрацюванні загальнотеоретичних питань, пов'язаних з вирішенням правових проблем у сфері адміністративного права та адміністративного судочинства, для проведення законотворчої діяльності з метою вдосконалення адміністративного законодавства в Україні, а також у науково-дослідній роботі та навчальному процесі.

Наукові положення дисертації достатньо повно викладені у багатьох наукових статтях, фахових виданнях. Автореферат дисертації цілком відображає результати наукового дослідження.

Викладене дає підстави для висновку про те, що дисертація "Правові акти суб'єктів владних повноважень як предмет публічно-правового спору" є завершеною науковою працею і містить самостійно отримані автором нові, обґрунтовані результати, які у сукупності розв'язують важливу наукову задачу у галузі адміністративного права та адміністративного судочинства. Робота відповідає вимогам, п. 13 Порядку присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, у зв'язку з чим її автор – Рой Олег Володимирович заслуговує присудження йому наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

**Офіційний опонент –
доктор юридичних наук,
старший науковий співробітник,
завідувач науковою лабораторією
НДІ інформатики і права
НАПрН України**

І. Ф. Корж

"07" березня 2019 року

ПІДПИС
ЗАСВІДЧУЮ

ПОМІЧНИК ДИРЕКТОРА
НАУКОВО-ДОСЛІДЧОГО
ІНСТИТУТУ ІНФОРМАТИКИ
І ПРАВА



[Handwritten signature]